



## הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 159478-2025)

### הנחיה לעניין פרסום הסכמים פוליטיים

סעיף 1 לחוק הממשלה, התשס"א-2001

#### **א. חובת פרסום לפי חוק הממשלה של הסכמים שנערכו בכתב**

1. הסכמים פוליטיים הם הסכמים שנושאייהם הם סמכויות שלטוניות במובן הרחב, אשר נעשים בין גופים הפועלים בתחום המשפט הציבורי, לרבות מפלגות, סיעות, חברי כנסת ושרים<sup>1</sup>.
2. סעיף 1 לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן – חוק הממשלה), קובע חובת פרסום של חמישה סוגי הסכמים פוליטיים שנעשו **בכתב**: הסכם בקשר לכינונה של ממשלה; הסכם בקשר להבעת אי-אמון בממשלה; הסכם בקשר להצבעה על חוק התקציב; הסכם בקשר לצירוף שרים נוספים לממשלה לאחר כינונה; הסכם בקשר למינויו של סגן שר.
3. **אופן הפרסום**, לפי חוק הממשלה, הוא באמצעות מסירת נוסחו המלא של ההסכם למזכיר הכנסת, והוא יביאו לידיעת חברי הכנסת, ובתקופה של בחירות – גם לידיעת באי כוח רשימות המועמדים.
4. **מועד הפרסום** תלוי בהסכם ובזהות הצדדים לו. כאשר מדובר בהסכם שנעשה בין רשימות מועמדים לכנסת, יש למסור אותו מייד למזכיר הכנסת. לעומת זאת, כאשר מדובר בהסכם שהצדדים לו אינם רשימות מועמדים (אלא למשל סיעות או חברי כנסת) יש למסור אותו בתוך שלושה ימים מיום החתימה, ובכל מקרה לא יאוחר מ-48 שעות לפני יום הבחירות או 24 שעות לפני כינון הממשלה, ההצבעה בכנסת או ההודעה לכנסת, לפי העניין<sup>2</sup>.
5. על פי סעיף 1(ג) לחוק הממשלה, אם עברו המועדים המפורטים לעיל לא יהיה ניתן לחתום הסכם בקשר לעניינים אלו, אלא אם כן ייקבע מועד חדש לאותו עניין שיאפשר פרסום של ההסכם על פי לוח הזמנים הקבוע בחוק.

#### **ב. חובת פרסום של הסכמים פוליטיים שנערכו בעל פה**

6. עוד קודם לחקיקת סעיף 1 לחוק הממשלה<sup>3</sup>, קבע בית המשפט העליון בעניין שליט<sup>4</sup> כי הסכם פוליטי הוא הסכם בתחום המשפט הציבורי, ועל כן חלים עליו הכללים של המשפט הציבורי, ובהם החובה לפעול לטובת הציבור, החובה לשמור על כללי הגינות והחובה לשמור על טוהר המידות, ומתוך כך – גם החובה לפרסם את ההסכם.

<sup>1</sup> בג"צ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה ואח' פ"ד מה (1) 749, 838.

<sup>2</sup> במניין הימים והשעות לא יובאו בחשבון ימי מנוחה או שבתון על פי חיקוק (סעיף 1(א) לחוק הממשלה).

<sup>3</sup> הסעיף נחקק לראשונה בנוסח מעט שונה בסעיף 13 לחוק-יסוד: הממשלה [התשכ"ח].

<sup>4</sup> בג"ץ 1601/90 משולם שליט נ' ח"כ שמעון פרס ואח' (1990). במסגרת העתירה ביקשו העותרים לתת פומבי להסכמים הקואליציוניים שנכרתו לקראת ההצבעה על כינונה של הממשלה.

7. על פי תפיסת בית המשפט בעניין **שליט**, פרסום הסכמים פוליטיים, בין שנערכו בכתב ובין שנערכו בעל פה, נועד להגשים את עקרון חופש המידע, שמאפשר פיקוח על מוסדות השלטון, את עקרון הנאמנות של חברי הכנסת כלפי הציבור, ואת זכות הציבור לדעת – ובמקרה הזה גם את זכותם זו של חברי הכנסת.
8. בית המשפט בעניין **שליט** הכיר בכך שאין בסמכותו לקבוע הסדרים ספציפיים של חובת הגילוי, כגון לעניין דרכי הגילוי, מועדי הגילוי או קביעת גורם מוסמך שיבדוק את תוכן ההסכמים. משום כך הוא קבע בפסיקתו את העיקרון הכללי – קרי, כי הסכמים פוליטיים חייבים בפרסום – ואת קביעת הפרטים הותיר למחוקק.
9. בהתאם לפרשנות הייעוץ המשפטי לממשלה במשך השנים ואף בהתאם לנוהג ולנוהל שהתגבשו בכנסת, הלכת **שליט** נותרה רלוונטית גם אחרי חקיקת הוראות בדבר פרסום הסכמים פוליטיים. אם כן, למעשה חובת הפרסום חלה על הסכם פוליטי שעוסק בנושאים המנויים בחוק הממשלה, אף אם נערך בעל פה.
10. עם זאת, בעוד לגבי הסכמים המנויים בחוק הממשלה יש הסדר נוקשה בדבר אופן הפרסום ומועדו, לא נקבע הסדר מקביל לגבי הסכמים פוליטיים שאינם באים בגדר הוראות החוק. העמדה המשפטית הנוהגת במקרים אלה היא שעל הצדדים להסכם חלה חובה להביא את תוכנו לידיעת חברי הכנסת לפני ההצבעה על העניין שבו ההסכם עוסק (הנוהג הוא שראש הממשלה או אחד השרים מביא את הדבר לידיעת חברי הכנסת).
11. לצורך הבטחת קיומה של חובת הפרסום לפני ההצבעה בנושא שעל סדר-יומה של הכנסת, רשאי אחד מחברי הכנסת לקבל רשות דיבור לשאול (מהמקום המיועד לכך במליאה) את ראש הממשלה או שר על קיומו של הסכם פוליטי ולדרוש את הצגתו באותו מעמד.
12. אם אכן יש הסכם כאמור, הצגת המידע תהיה על פי טיבו: אם מדובר בהסכם הנכלל בגדרי סעיף 1 לחוק הממשלה – יש לפרסמו בהתאם לכללים הקבועים בחוק; אם מדובר בהסכם שאינו נכלל בגדרי הסעיף – על ראש הממשלה או השר להציגו בתשובתו.

#### **ג. חובת הפרסום של הסכמים פוליטיים – ההליך בכנסת**

13. לסיכום הדברים, להלן תיאור מקוצר של ההליך בכנסת בעניין פרסום הסכמים פוליטיים שחל עליהם סעיף 1 לחוק הממשלה<sup>5</sup>:
14. **מסירת ההסכם למזכירות הכנסת**: יש להגיש למזכירות הכנסת את ההסכם כשהוא חתום ומתוארך, בתוך שלושה ימים ממועד חתימתו.
15. **פרסום לחברי הכנסת**: קיבלה המזכירות הסכם כאמור, תביאו לידיעת חברי הכנסת (ובתקופת בחירות – גם לבאי הכוח רשימות המועמדים). במקביל, מזכירות הכנסת תפרסם את נוסח ההסכם באתר הכנסת. יודגש כי פרסום ההסכם באתר הכנסת נעשה נוסף על העברת ההסכם לידיעת חברי הכנסת, ונועד להביא את ההסכם גם לידיעת הציבור.

<sup>5</sup> מפורטים להלן בסעיף 1.

16. **קביעת דיון במליאה** : ההצבעה במליאה בנושא ההסכם תתקיים לכל המוקדם 24 שעות ממועד הבאתו לידיעת חברי הכנסת. יודגש כי פרק הזמן הזה יימנה עד שעת ההצבעה ולא עד שעת פתיחת הדיון.

17. **הדיון במליאה** : החל דיון במליאה בהסכם הנוגע לעניין מן העניינים המנויים בסעיף 1 לחוק הממשלה, ובמהלכו התברר כי נערך הסכם פוליטי בקשר לעניין זה אך ההסכם לא נמסר למזכירות הכנסת ולא פורסם לחברי הכנסת, **יופסק הדיון בעניין זה** וייקבע לו מועד חדש באופן שיאפשר את פרסום ההסכם במועדים הקבועים בסעיף 1 לחוק הממשלה.

18. לעומת זאת, כדי לקיים את חובת הפרסום לגבי **הסכמים פוליטיים שנערכו בעל פה** מספיק להביאם לידיעת חברי הכנסת לפני ההצבעה על אותו עניין שבו עוסק ההסכם.

#### **ד. פרסום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית**

19. מעבר להוראות שנקבעו בחוק הממשלה ובפסיקה, שפורטו לעיל, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה<sup>6</sup> (להלן – הנחיית היועץ) מוסדרות הוראות ייחודיות הנוגעות לפרסום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית. על פי הנחיית היועץ, עמידה בהוראות אלו היא תנאי ליישומן של ההסכם הפוליטי התקציבי.

20. **הסכם פוליטי תקציבי** הוא הסכם פוליטי שלפחות אחד מן הצדדים בו התחייב בהתחייבויות בעלות משמעות לתקציב המדינה, בדרך כלל תמורת הבעת אמון בממשלה, תמיכה בהצעת חוק התקציב או תמיכה במהלך אחר שהממשלה מנסה לקדם בממשלה או בכנסת.

21. על פי הנחיית היועץ, אופן הפרסום ומועד הפרסום של ההסכם הפוליטי התקציבי מושפעים באופן ישיר מנסיבות עריכתו, כמפורט להלן :

22. **הסכם שהוא חלק מהסכם קואליציוני, הנערך קודם לכינון הממשלה או להצטרפות סיעה לממשלה** : ההוראות בנוגע להסכם כאמור מוסדרות בחוק הממשלה, כמפורט לעיל בפרק ב'.

23. **הסכם שנערך במהלך אישור הצעת חוק התקציב בכנסת או בממשלה** : אם הסכם נערך במהלך אישור הצעת חוק התקציב בממשלה, יש לדאוג להטמעת הסיכומים בהצעת החוק עצמה ובהחלטות הממשלה טרם הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, וכך ניתן פומבי להסכמים.

24. אם ההסכם נערך לאחר הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת לקריאה הראשונה, על הממשלה לתת לכך פומבי בעת הדיון בקריאה הראשונה ; אם הדבר קרה לאחר אישור הצעת החוק בקריאה הראשונה ולפני הנחת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית על שולחן הכנסת – על נציג הממשלה בוועדה להקריא אותו לפרוטוקול בדיון הוועדה, טרם קיום הצבעה בוועדה על הצעת החוק לקריאה השנייה והקריאה השלישית ; אם ההסכם נערך אחרי אישור הצעת החוק בוועדה, על הממשלה לתת לכך פומבי במליאה לפני ההצבעה על הצעת החוק בקריאה השנייה והשלישית.

25. בפועל, מצב הדברים הנוהג בכנסת הוא שלקראת ההצבעה על אישור הצעת חוק התקציב בוועדת הכספים לקריאה השנייה ולקריאה השלישית, מוצגים בפני הוועדה בכתב כלל הסיכומים הפוליטיים התקציביים בין הממשלה לבין חברי הכנסת.

<sup>6</sup> הנחיה 1.1801 של היועץ המשפטי לממשלה : "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית".

26. נוסף על כך, טרם ההצבעה על הצעת חוק התקציב במליאת הכנסת בקריאה השנייה והשלישית, ואם הממשלה לא הודיעה שנערך הסכם פוליטי בקשר לתקציב לאחר שהצעת החוק אושרה בוועדה לקריאה השנייה ולקריאה השלישית, שואל אחד מחברי הכנסת מהאופוזיציה את נציג הממשלה במליאה אם נערך הסכם כזה. אם נציג הממשלה משיב על כך בחיוב, הוא מקריא את ההסכם במליאת הכנסת, ורק לאחר מכן נערכת ההצבעה. יודגש כי על הממשלה להציג ביוזמתה הסכמים שנערכו בעל פה, אף אם לא נשאלה בעניינם. בכל מקרה, עליה להשיב בענייניות על כל שאלה שנשאלת בהקשר זה.

27. **הסכם שנערך במהלך שנת התקציב:** על השר או נציג הממשלה המודע להסכם להציג את ההסכם בדיון בוועדה הדנה בעניין שלגביו גובש ההסכם עוד בטרם ההצבעה בוועדה. אם הסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית התגבש לגבי הצעת חוק מסוימת לאחר אישורה בוועדה, יציג נציג הממשלה את ההסכם בדיוני המליאה קודם להצבעה על הצעת החוק במליאה.